

Vingt et un ans apres : de gelijke behandeling van man en vrouw in het nationaliteitsrecht

Citation for published version (APA):

de Groot, G-R. (1999). Vingt et un ans apres : de gelijke behandeling van man en vrouw in het nationaliteitsrecht. In *De Meerwarde van de Rechtsvergelijking* (pp. 71-77). Kluwer.

Document status and date:

Published: 01/01/1999

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

VINGT ET UN ANS APRÈS: DE GELIJKE BEHANDELING VAN MAN EN VROUW IN HET NATIONALITEITSRECHT

GERARD-RENÉ DE GROOT*

1 De centrale vraag in mijn eenentwintig jaar geleden verdedigde preadvies was, of en – zo ja – hoe de gelijke behandeling van man en vrouw in het nationaliteitsrecht in het nationaliteitsrecht gestalte zou moeten krijgen. Over het antwoord op de eerste vraag heb ik geen moment gearzeld. Ik onderstreepte in mijn preadvies, dat vrouwen in elk gedeelte van het recht precies zo zouden moeten worden behandeld als mannen, zolang niet biologische verschillen tussen de beide geslachten een verschillende behandeling nodig maken (zoals bijvoorbeeld ten aanzien van de regeling van bevallingsverlof). Dat ik ook voor het nationaliteitsrecht deze vraag zo stellig bevestigend beantwoordde, kwam overigens mede door het feit, dat ik een aantal jaren eerder (in het academisch jaar 1973/1974) in Duitsland had gestudeerd en juist in die periode de gelijke behandeling van man en vrouw in het Duitse nationaliteitsrecht zijn beslag kreeg.¹ De grote vraag was echter op welke wijze die gelijke behandeling idealiter in het nationaliteitsrecht zou moeten worden verwerkelijkt. Op die vraag kom ik dadelijk terug in paragraaf 4.

Ten tijde van het schrijven van het preadvies had de emancipatie van de vrouw in het Nederlandse nationaliteitsrecht nog slechts povere sporen nagelaten. Sinds 1 maart 1964² verloor een Nederlandse vrouw die met een buitenlander huwde niet meer ipso iure het Nederlanderschap;³ wilde ze haar Nederlanderschap kwijt dan moest zij uitdrukkelijk afstand doen van deze nationaliteit. Een buitenlandse die met een Nederlander in het huwelijk trad, verwierf sinds 1 maart 1964 door haar jawoord jegens die Nederlander ook niet meer automatisch het Nederlanderschap. Om de Nederlandse nationaliteit te verwerven was een tweede jawoord nodig: zij moest daartoe een optieverklaring afleggen. Pas per 1 januari 1985, dus geruime tijd na het verdedigen van mijn preadvies, kreeg de gelijke behandeling van mannen en vrouwen consequent gestalte in het Nederlandse nationaliteitsrecht.⁴ Behalve aan het Nederlandse recht werd in het preadvies aandacht besteed aan het Belgische, Duitse, Franse en Zwitserse nationaliteitsrecht. In Duitsland en Frankrijk had men destijds

* Hoogleraar internationaal privaatrecht, Universiteit Maastricht, auteur van het preadvies 'Gelijkheid van man en vrouw in het nationaliteitsrecht', 1977.

1 Zie over die Duitse ontwikkeling: G.R. de Groot, *Nationaliteitsrecht en emancipatie van de vrouw in de Bondsrepubliek*, in: NJB 1975, 782-787.

2 Wet van 14 november 1963, Stbl. 467.

3 Door wet van 21 december 1936, Stbl. 209, die op 1 juli 1937 in werking trad, was deze regel trouwens in zoverre iets afgezwakt, dat het Nederlanderschap niet werd verloren door de met een buitenlander huwende Nederlandse vrouw, die anders staatloos zou worden.

4 Rijkswet van 18 december 1984, Stbl. 628.

reeds serieuze, inspirerende pogingen ondernomen om mannen en vrouwen gelijk te behandelen. In België en Zwitserland was dat toen – evenals in Nederland – nog voorwerp van discussie.

2 Intussen is veel veranderd. In alle destijds behandelde landen heeft intussen de emancipatie van de vrouw ingrijpende gevolgen voor het nationaliteitsrecht gehad. In België gebeurde dat – net als in Nederland – per 1 januari 1985.⁵ In Zwitserland gebeurde dit pas aanmerkelijk later, namelijk per 1 januari 1992.⁶ Voor details over de Belgische ontwikkelingen moge ik verwijzen naar mijn boek Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel, dat in 1988 verscheen.⁷ In dat boek worden ook de ontwikkelingen en discussies in Zwitserland tot begin 1988 nader beschreven. Ook wordt in die publicatie uitvoerig aandacht besteed aan het recht van Groot-Brittannië, Italië, Oostenrijk en Spanje. Ook in die landen kregen mannen en vrouwen successievelijk gelijke rechten in het nationaliteitsrecht. In Groot-Brittannië werd die ontwikkeling afsloten door de inwerkingtreding van de British Nationality Act 1981 per 1 januari 1983, in Italië door de invoering van de nieuwe Legge sulla cittadinanza italiana van 5 februari 1992 (wet nr. 91) per 16 augustus 1992, in Oostenrijk door de wijzigingen aangebracht in het Staatsbürgerschaftsgesetz 1965 door de op 1 september 1983 in werking getreden wet van 3 maart 1983, BGBI. 1983, 170⁸ en in Spanje tenslotte door de grondige herziening van het nationaliteitsrechtelijke bepalingen uit de Código civil door de op 20 augustus 1982 in werking getreden wet van 13 juli 1982, BOE 30 juli 1982, nr. 181.

Het heeft weinig zin om in dit opstel in te gaan op de technische details van de verwerkelijking van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in het nationaliteitsrecht van de genoemde landen. Heel af en toe zouden kleine technische punten wellicht nog iets anders kunnen worden geregeld. Voor juridisch priegelwerk is dit opstel echter niet de juiste plaats. Verwezen zij voor het Nederlandse recht naar mijn bijdrage 'De positie van de vrouw in het nationaliteitsrecht' in: A.W. Heringa/J. Hes/L. Lijnzaad (red.). Het Vrouwenverdrag, Beeld van een Verdrag..., Antwerpen/Apeldoorn 1994, 89-106 en voorts de behartigenswaardige bijdrage van Jessurun d'Oliveira in H. van Maarseveen/D. Pessers (red.), Internationaal recht en vrouwen, De betekenis van het internationale recht voor vrouwen in Nederland, Deel I, Zwolle, 279-291.

5 Wetboek van de Belgische nationaliteit van 28 juni 1984, *Belgisch Staatsblad* 12 juli 1984, Nr. 134, 10 095-10.114.

6 Wet van 23 maart 1990.

7 *Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel. Eine rechtsvergleichende Studie über die Erwerb- und Verlustgründe der Staatsangehörigkeit*, 's-Gravenhage 1988, LVI + 441 blz. (Handelseditie: Carl Heymanns Verlag KG, Köln etc 1989).

8 Waarover ook G.R. de Groot, *Wijziging van het Oostenrijkse nationaliteitsrecht*, Personeel Statuut 1984, 18-27.

3 Eén uitzondering wil ik maken op het in de vorige alinea gestelde: het valt op dat de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de meeste rechtsstelsels ex nunc in het nationaliteitsrecht is gerealiseerd. Dat is bitter voor oude gevallen. Uiteraard kan men enig begrip opbrengen voor het feit, dat men niet te vele oude koeien uit sloten wil halen. Wat mij echter regelmatig weer verbijstert, is het feit, dat met oud onrecht – althans in de praktijk in Nederland – niet of nauwelijks rekening wordt gehouden. Laat mij dit nader toelichten.

Nog al wat personen zijn uitsluitend derhalve geen Nederlanders, omdat hun Nederlandse moeders ten tijde van hun geboorte werden gediscrimineerd. Als diezelfde personen niet vóór maar ná 1 januari 1985 zouden zijn geboren, zouden ze als Nederlanders het licht der wereld hebben aanschouwd. Dat in 1985 niet aan alle kinderen van Nederlandse moeders met onmiddellijke werking het Nederlanderschap werd verleend, is niet geheel onbegrijpelijk; men kan de klok niet terugdraaien. Bovendien is het zo, dat wellicht juist door de vermelde discriminatie niet-Nederlandse kinderen van Nederlandse moeders zich van Nederland hebben vervreemd of zelfs niet of nauwelijks een band met Nederland hebben verworven. Een dergelijke band of het ontbreken daarvan is relevant, daar de nationaliteit een manifestatie dient te zijn van een duidelijke relatie tussen een persoon en een zekere staat. Ontbreekt een duidelijke band, dan dient het toekennen van een nationaliteit in beginsel achterwege te blijven.

Maar zou de consequentie van het feit, dat iemand afstamt van een Nederlandse moeder, wier nationaliteit hij wegens destijds bestaande discriminatie niet verwierf, dan niet minimaal moeten zijn, dat dit gegeven relevant is, indien het kind niettemin zekere banden met Nederland heeft ontwikkeld? Zou – als verder ook banden met Nederland aanwijsbaar zijn – niet juist het gegeven, dat iemand het kind is van een Nederlandse vrouw niet de doorslag kunnen geven om een dergelijke persoon – eventueel met toepassing van art. 10 Rijkswet op het Nederlanderschap – te naturaliseren? In de naturalisatiepraktijk van het Ministerie van Justitie wordt in dergelijke gevallen dikwijls gewezen op art. 27 Rijkswet op het Nederlanderschap. De in 1985 nog minderjarige kinderen van een Nederlandse moeder konden tussen 1 januari 1985 en 1 januari 1988 door het (namens hen) afleggen van een optieverklaring het Nederlanderschap verwerven. Nogal wat kinderen, respectievelijk hun moeders blijken van deze mogelijkheid geen gebruik te hebben gemaakt, omdat ze hiervan niet op de hoogte waren. Voor kinderen die in 1985 reeds meerderjarig waren, bood de beschreven regeling zelfs in het geheel geen soelaas. Beide categorieën worden in de regel met een simpele verwijzing naar (het geëxpireerd zijn van) de regeling van art. 27 afgescheept. Naar mijn stellige overtuiging is dat werken met een botte bijl, hetgeen ongepast is, waar geconstateerd werd, dat in het verleden is gediscrimineerd. Door middel van maatwerk, dat wil zeggen precieze bestudering van de mate waarin iemand ondanks de discriminatie van de moeder banden met Nederland heeft opgebouwd, moet worden gezien of het oude onrecht ongedaan kan

worden gemaakt, zonder dat de Nederlandse nationaliteit als manifestatie van een reële band met Nederland minder overtuigend wordt. Ik onderstreep hierbij, dat in dat verband m.i. niet in alle gevallen mag worden geëist, dat het kind in kwestie zich metterwoon in Nederland heeft gevestigd. Het zoëven bepleite maatwerk is namelijk met name van belang voor de in het buitenland wonende kinderen van een Nederlandse moeder. Het confectiepakje van art. 27 doet die kinderen onrecht.

4 Zoëven vermeldde ik reeds, dat een cruciale vraag in mijn preadvies was, hoe precies de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in het nationaliteitsrecht gestalte zou moeten krijgen.

Het zal duidelijk zijn, dat de wens om mannen en vrouwen gelijke mogelijkheden te geven om hun nationaliteit door te geven aan de volgende generatie perfect spoot met de in het nationaliteitsrecht tevens gekoesterde wens om staatloosheid zo veel mogelijk te vermijden. Toegegeven zij echter, dat deze wens – althans op het eerste gezicht – haaks staat op de wens om gevallen van meervoudige nationaliteit te beperken. In mijn preadvies had ik deze botsing tussen de verwerkelijking van gelijke behandeling van mannen en vrouwen enerzijds en de vermindering van polypatri die anderzijds besproken en een tussenoplossing verdedigd: teneinde meervoudige nationaliteit zoveel mogelijk te vermijden en toch mannen en vrouwen gelijk te behandelen, zouden niet alle kinderen van Nederlandse ouders bij geboorte de Nederlandse nationaliteit moeten verwerven. Indien beide ouders Nederlander zijn wel, indien slechts één ouder Nederlander is uitsluitend indien het kind in Nederland is geboren of anders staatloos zou worden.⁹

Tijdens het debat over mijn preadvies was het Jessurun d'Oliveira, die vraagtekens plaatste bij de wenselijkheid om polypatrië te bestrijden en het derhalve ook overbodig vond om met een tussenoplossing te komen die kool en geit beide spaarde.¹⁰ In mijn antwoord¹¹ hield ik voet bij stuk: weliswaar gaf ik aan, dat het bestrijden van meervoudige nationaliteit voor mij geen wet van Meden en Perzen was en de gelijke behandeling van mannen en vrouwen – tenminste in het licht van de contemporaine inhoud van deze uitdrukking – wel, maar bleef er bij dat in beginsel rekening zou moeten worden gehouden, dat Nederland het Verdrag van Straatsburg uit 1963 dat meervoudige nationaliteit wil reduceren, had ondertekend.

Ook geruime tijd later bleef ik eigenwijs dit standpunt handhaven. In het blad *Burgerzaken* herhaalde ik in 1980 nog eens de door mij in het preadvies reeds verdedigde visie.¹² Tot mijn overigens niet geringe verbazing kwam daarop

9 Zie voor een uitwerking van deze gedachte het hier besproken preadvies, 87, 88.

10 Zie *Debat* over het preadvies, 38, 39.

11 *Debat* over het preadvies, 47, 48.

12 *Burgerzaken* 1980, 98-103.

vervolgens in het januari-nummer 1982 een reactie uit de hoek van het Ministerie van Justitie, namelijk van de grote nationaliteitsspecialist van het ministerie, Frans Zilverentant. Deze publiceerde zijn visie onder het kopje 'Polemiek over de gelijkheid van man en vrouw in het nationaliteitsrecht'.¹³ Zilverentant stelde daar, dat de onbeperkte gelijke behandeling van mannen en vrouwen veel belangrijker is dan de vermijding van meervoudige nationaliteit. Aan de bezwaren van meervoudige nationaliteit kan vervolgens worden tegemoet gekomen via verliesbepalingen, met name door afstand of wegens langdurig verblijf in het buitenland. In mijn naschrift gaf ik geen duimbreed toe, maar enige aarzeling werd toch wel zichtbaar. Ik stelde voor dat de Tweede Kamer tenminste heel uitdrukkelijk de pro's en contra's van de bestrijding van polypatridie op een rijtje zou zetten om vervolgens consequent voor of tegen te kiezen.

De keuze die het Nederlandse parlement uiteindelijk eind 1984 heeft genomen, is bekend. De gelijke behandeling van mannen en vrouwen werd belangrijker geacht dan de vermijding van gevallen van meervoudige nationaliteit. Bij de verwerving door afstamming werd daarom meervoudige nationaliteit ongelimiteerd geaccepteerd. Ingeval van naturalisatie van een buitenlander tot Nederlander of naturalisatie van een Nederlander in het buitenland werd meervoudige nationaliteit in beginsel bestreden. Deze attitude werd onderstreept door art. 9 lid 1 sub b Rijkswet op het Nederlanderschap enerzijds en art. 15 sub a van diezelfde Rijkswet anderzijds.

Opmerkelijk was overigens, dat onze Zuiderburen bij de herziening van hun nationaliteitsrecht per 1 januari 1985 een andere keuze maakten. Zij kozen – in grote lijnen – voor de tussenoplossing die ik in mijn preadvies bepleitte. Van enig causaal verband tussen de door mij verdedigde oplossing en de door de Belgen gemaakte keuze is mij trouwens nooit uitdrukkelijk gebleken. Ik was en ben mij er echter van bewust, dat mijn preadvies wegens de gebruikte taal behalve in Nederland uitsluitend in België gemakkelijk toegankelijk was.¹⁴

Enige tijd na de publicatie in Burgerzaken in het begin van de jaren tachtig ben ik met betrekking tot de problematiek van de polypatridie omgegaan. Dit geschiedde ten dele onder de invloed van de argumenten van d'Oliveira en Zilverentant, maar doorslaggevend waren vooral zeer persoonlijke ervaringen. Kort na het verschijnen van de zoëven nog gememoreerde polemiek ben ik met een buitenlandse in het huwelijk getreden en merk thans dagelijks bij mijn vrouw en bij mijn kinderen, dat het heel wel mogelijk is om zo nauwe banden te onderhouden met meer dan één staat, dat het toekennen van meer dan één nationaliteit aan een persoon dikwijls niet slechts aanvaardbaar is, maar zelfs een reële juridische afspiegeling van de werkelijkheid.

¹³ Burgerzaken 1982, 2-4.

¹⁴ Zie preadvies, 5, derde tot vijfde regel van boven.

5 Niet slechts ik ben van mening veranderd. Ook internationaal kunnen we een omslag constateren. Ondanks het meervoudige nationaliteit bestrijdende Verdrag van Straatsburg uit 1963 nam het aantal gevallen van polypatridie sinds het begin van de jaren zeventig gigantisch toe. Dit werd in de eerste plaats veroorzaakt door het feit, dat een toenemend aantal landen net als Nederland in het nationaliteitsrecht gestalte gaf aan de gelijke behandeling van mannen en vrouwen. De meeste landen kenden de vrouw een geheel zelfstandige positie in het nationaliteitsrecht toe en openden tevens de mogelijkheid, dat vrouwen onder dezelfde voorwaarden als mannen hun nationaliteit konden doorgeven aan de kinderen. Waar meervoudige nationaliteit derhalve enerzijds op de zwarte lijst werd geplaatst, werd dit verschijnsel anderzijds geaccepteerd als een noodzakelijke consequentie van de emancipatie van de vrouw. Reeds door deze gespleten houding ten opzichte van dit verschijnsel werd door velen een vraagteken geplaatst bij de wenselijkheid om polypatridie te bestrijden.

Een tweede gegeven versterkte nog bij sommigen de wens om de uitgangspunten van het Verdrag van Straatsburg ter discussie te stellen. Sinds het eind van de jaren vijftig kwam een migratiegolf op gang vanuit de Zuid-Europese staten naar de Noord-Europese staten. Vele Zuid-Europeanen zochten en vonden werk in Noord-Europa. Deze migratiegolf werd zeer bevorderd door de garantie van het vrij verkeer van personen, die door het EEG-Verdrag werd gegeven. Aanvankelijk verwachtte men, dat de migranten na verloop van tijd weer zouden terugkeren naar de landen van oorsprong. Enkele decennia daarna werd evenwel duidelijk, dat vele migranten en hun gezinnen zich permanent in andere staten hadden gevestigd. Velen van hen, alsmede hun afstammelingen wilden zich ook nationaliteitsrechtelijk integreren in het land van hun woonplaats, veelal echter zonder de banden met de staat van hun voorouders te willen doorsnijden. Na lange onderhandelingen heeft dit er toe geleid, dat op 2 februari 1993 een Tweede protocol behorend bij het Verdrag van 1963 ter ondertekening werd open gesteld (Trb. 1994, 265; zie ook Trb. 1996, 201). Het protocol amendeert de uitgangspunten van het bedoelde Verdrag aanzienlijk. De nationaliteit van de oorspronkelijke staat zou in drie gevallen niet te hoeven worden verloren:

- a) indien personen de nationaliteit van het land van hun woonplaats verwerven en zij in dat land zijn geboren of daar als minderjarige naar toe zijn gegaan;
- b) indien personen de nationaliteit van hun echtgenoot verwerven;
- c) indien personen de nationaliteit van een van hun ouders verwerven, terwijl ze om de een of andere reden die nationaliteit niet bezitten.

Het tweede protocol is inmiddels in werking getreden tussen Nederland, Frankrijk en Italië. Dit brengt met zich mee, dat het deze landen is toegestaan in de vermelde gevallen een uitzondering te maken op de hoofdregel van art. 1 van het Verdrag van Straatsburg uit 1963: d.w.z. indien een onderdaan van een Verdragspartij vrijwillig de nationaliteit van een andere Verdragspartij verwerft, zou geen verlies van de oorspronkelijke nationaliteit hoeven op te treden, als betrokkene behoort tot de

doelgroepen van het tweede protocol. Die uitzondering moet dan wel volgen uit de nationale nationaliteitswetgeving. In Frankrijk en Italië is dat reeds het geval. Als een Fransman of een Italiaan door optie of naturalisatie Nederlander wordt en in een van de in het tweede protocol vermelde categorieën valt, wordt door de betrokkene de oorspronkelijke nationaliteit niet verloren. Verwerft een Nederlander evenwel door het afleggen van een optieverklaring of door naturalisatie de Franse of Italiaanse nationaliteit, dan wordt vooralsnog het Nederlanderschap wel verloren, zelfs als betrokkene tot de doelgroepen van het tweede protocol behoort. Dit wordt veroorzaakt door het feit, dat de Nederlandse nationaliteitswetgeving nog niet in overeenstemming met de bedoeling van het tweede protocol is gebracht. Wetsontwerp 25 891 (R 1609) stelt evenwel voor zulks te doen door invoeging van art. 15A en 16A.¹⁵

Met name de door het protocol voorziene uitzonderingen, die boven sub b) en c) werden vermeld, hebben een evidente relatie met de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in het nationaliteitsrecht. De boodschap is duidelijk: de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in het nationaliteitsrecht is aanmerkelijk belangrijker dan bedenkingen tegen meervoudige nationaliteit. Jessurun d'Oliveira wist dat eenentwintig jaren geleden ook al zonder Tweede Protocol en ook zonder dat hij daarvoor eerst met een buitenlandse in het huwelijk moest treden.

15 Zie over dat wetsontwerp zeer uitvoerig G.R. de Groot, Een nieuwe poging tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap, in: H.U. Jessurun d'Oliveira, *Trends in het nationaliteitsrecht*, 's-Gravenhage (SDU) 1998, 53-110, alsmede in verkorte versie in *Migrantenrecht* 1998, 106-116.